
Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül*

Ritó Evelin** – Czékmann Zsolt***

Jelen tanulmány célja, hogy a közlekedés fejlesztése érdekében 2016-ban bevezetett VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat működésének bemutatásán keresztül az objektív felelősség és az automatikus döntéshozatal egyes kérdéseire és kapcsolatára válaszokat keressen, továbbá egy újabb példát mutassunk arra, hogy az infokommunikációs technológiák hogyan nyernek teret a jogalkotásban.

A digitalizáció térhódítása következtében az életünk minden területén jelentős változások mennek végbe. E folyamatok nem csak az egyén, de a közösség szintjén is érezhető változásokat eredményeztek, így mára a városok működése is nagy mértékben átalakult. A digitális korba lépő városok az információ menedzsment és hálózati megoldások bonyolult rendszerként működnek, ezeket nevezzük okos vagy smart városoknak¹. Mivel a városok az emberi civilizáció egyik legösszetettebb alkotásai, fenntartható és sikeres fejlesztésüknek is hasonló komplexitást kell felmutatniuk. A fejlődés a városszervezés valamennyi alrendszerét érinti, azonban ezen hatások mértéke és az alkalmazott megoldások az egyes városokban még jelentősen eltérő. Ennek ellenére általánosságban elmondható, hogy a közlekedés igazgatása a legtöbb okosváros programban komoly szerepet kap. Az okos közlekedés alrendszer alatt a fenntartható és szolgáltatás központú közlekedésfejlesztést, a nem motorizált és közösségi közlekedési formák

*  AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚNKP-18-3-I KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT"

** PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék.

*** Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék.

¹ Az egyes kormányrendeleteknek az „okos város”, „okos város módszertan” fogalom meghatározásával összefüggő módosításáról szóló 56/2017. (III. 20.) Korm. rendelet

3. § (1) „5a. *okos város*: olyan település, amelyik az integrált településfejlesztési stratégiáját okos város módszertan alapján készíti és végzi;

5b. *okos város módszertan*: települések vagy települések csoportjának olyan településfejlesztési módszertana, amely a természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a települési szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, a lakosság fokozott bevonásával fejleszti.”

támogatását, a multimodális elérés biztosítását (az egyes közlekedési ágak közötti rendszer szintű és konkrét téri kapcsolatok kiépítését), valamint a szolgáltatások minden pontján megvalósított infokommunikációs technológiák integrációját értjük. A fejlesztések szükségszerű velejárója a hozzá kapcsolódó jogi szabályrendszer megalkotása is. A jogalkotó e kötelezettségének eleget téve meglévő jogintézményeket módosíthat vagy akár új típusú jogintézményeket is bevezethet. A különböző intelligens városi rendszerek alkalmazása mellett számos pozitív érvet említhetünk, azonban felmerülhet kérdésként, hogy az informatikai rendszerek alkalmazása és az ügyintézési folyamatokba történő integrálása hogyan változtatja meg az egyes jogviszonyokat. Egyre okosabb városokban élünk, azonban ahhoz, hogy ezek képesek legyenek megfelelően és hatékonyan működni szükségük van „okos” jogra is.

A tanulmány témájaként megjelölt szabályozás már nem új keletű a közvélemény előtt, mely a baleseti statisztikák szerint jelentős eredményeket ért el. A VÉDA bevezetése előtt azonban a statisztikai adatok alapján hazánkban ismét megnőtt a közlekedési balesetek száma. A balesetek arányának mérséklése érdekében a rendőrség közúti ellenőrzéseinek hatékonyságát elősegítendő céllal 2016-ban bevezetésre került a VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat², amelyek a gyorsajtástól a záróvonal átlépéséig számos jogsértést automatikusan regisztrálnak.

Az EU a közlekedésbiztonság területén kitűzött legmarkánsabb célja, a 2011. évi személysérüléses közúti közlekedési balesetek számának felére történő csökkentése 2020-ig, illetőleg a közúti közlekedési baleseti halálozások számának szinte nullára való csökkentése 2050-ig.³ Az Európai Unió folyamatosan különböző ösztönző tevékenységeket végez a közúti közlekedés fejlesztése érdekében, amelyben a tagállamoké a főszerep, mivel a legtöbb lépést nemzeti vagy helyi szinten kell megtenni: betartatni a közlekedési szabályokat, fejleszteni és karbantartani a közlekedési infrastruktúrát, figyelemfelhívó és ismeretterjesztő kampányokat szervezni. Az automatizált döntéshozatal, mint új jogintézmény bemutatásához célszerű jobban megismerni ezt az új smart városfejlesztési eszközt.

1. A Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontok

A „Célzottan közlekedésbiztonságot javító fejlesztések – A közlekedésbiztonság növelése terén kifejtett rendőrségi tevékenység komplex fejlesztése” című, VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat elnevezésű projektet a Belügyminisztérium, az

² VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat
<http://www.police.hu/a-rendorsegrol/europai-tamogataskok/operativ-programok/veda-kozuti-intelligens-kamerahalozat> (megtekintés időpontja: 2018. szeptember 1.)

³ Mindannyiunkat véd a VÉDA
<http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/mindannyiunkat-ved-a-veda> (megtekintés időpontja: 2018. szeptember 1.)

Országos Rendőr-főkapitányság és a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH) közösen valósította meg.

A Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontoknak (KKEP) két típusa különböztethető meg: a fixen telepítettek, illetve a mobil eszközök. Sajátosságuk, hogy a korábban alkalmazott traffipaxokkal ellentétben nem csak sebesség mérésre alkalmasak, hanem forgalmat számolnak, torlódásról jelzéseket továbbítanak és egy rendszámfelismerő moduldal kiegészítve a jogsértésekről szóló információkat is azonnal a központba juttatják. Az említett funkciókon túl az eszközök érzékelik a tilos jelzésen áthajtást, a záróvonal átlépését, a kötelező haladási irány és a behajtási tilalom megszegését, valamint a buszsávban és a leállósávban való közlekedést. Pórus járhatnak azok is, akik kihangosító berendezés nélkül telefonálnak, vagy nem kapcsolják be a biztonsági övüket. A rendszámfelismerés segítségével kiszűrjük azokat, akiknek lejárt a műszakija, vagy nincs befizetve a kötelező felelősségbiztosítása.

A telepített ellenőrzési pontokat a központi közlekedésbiztonsági automatizált feldolgozó és információs rendszer (KAFIR) köti össze az olyan kiszolgáló alrendszerekkel, mint a gépjármű-nyilvántartás vagy a körözési adatbázis.

A Rendőrség munkatársai rövid idő alatt vártak javulást az új eszközöktől, mivel az elmúlt években ismét megnőtt a közúti balesetek száma. Hazánk közútjain 2015. január 1. és március 31. között összesen 3088 személysérüléses közúti balesetet okoztak, 2,5 százalékkal többet, mint 2014. első negyedévében.⁴ 2016. első öt havának statisztikai alapján megállapítható, hogy a személysérüléses közúti balesetek számának csekély mértékű növekedése ellenére mintegy 15%-kal kevesebben veszítették életüket közútjainkon. Míg áprilisban a halálos áldozatok alacsony száma valósággal rekordot döntött – hiszen az eltelt évtizedek során egyetlen hónap alatt soha nem veszítették életüket ilyen kevesen közúti balesetben Magyarországon –, májusban tovább folytatódott a kedvező folyamat. 2016. május 1. és 31. között kevesebben haltak meg közúti balesetben, mint a magyar közlekedésbiztonság eddigi legkedvezőbb évének tartott 2013. ötödik havában.

A baleseti statisztikában bekövetkezett kedvező változására minden bizonnyal kiemelt hatást gyakorolt a VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat fix ellenőrző pontjainak az átadása. Ezek az új eszközök 2016. április 5. napján kezdték meg üzemszerű működésüket. Az elmúlt időszakban a VÉDA rendszer kibővítésén túl nem történt semmilyen más jelentős intézkedés, vagy beavatkozás, amely ilyen rövid idő alatt ekkora hatás kifejtésére lett volna képes (a közúti közlekedésbiztonságot érintő szabályozási háttér alapvető módosításokon nem esett át, a szabályszegésekkel kapcsolatos szankciórendszer nem szigorodott, és a közúti infrastruktúra terén sem valósultak meg jelentős fejlesztések).

A VÉDA preventív hatását jól szemlélteti, hogy a halálos áldozatok száma már március közepétől látványosan csökkenni kezdett, azt követően, hogy az ORFK az éles működés megkezdését – az üzembe helyezés előtt két héttel – nyilvános sajtóeseményen jelentette be. Érdemes továbbá megjegyezni, hogy a VÉDA 2016. áprilisi átadása óta a gyorshajtások aránya is csökkent. Amíg 2016. február végén

⁴ Közúti balesetek alakulása – 2015. első negyedév <http://www.baleset-megelozes.eu/cikk.php?id=978> (megtekintés időpontja: 2018. október 1.)

a személysérüléssel járó balesetek okai között a gyorsjáratok 36%-os arányt képviseltek, addig május végére ez az arány 31%-ra esett vissza.⁵

A projekt a hatályos magyarországi és Európai Unió programokkal egyaránt harmonizál, hiszen a közlekedésbiztonsági cselekvési programok utólagos értékelése rámutatott arra, hogy a közlekedési szabályok betartásának ellenőrzése – különösen, ha az ellenőrzés gyakori és széles körben felhívják rá a figyelmet – kulcsfontosságú a közúti halálesetek és sérülések számának csökkentése terén. A szabályozás példátlan sikert aratott a hazai és a nemzetközi közlekedésbiztonság történetében is. Ennek eredményeként – 2012-ben egyetlen tagállamként – nemzetközi elismerésben részesülhettünk. Az European Transport Safety Council – Európai Közlekedésbiztonsági Tanács (a továbbiakban: ETSC) „PIN Award 2012” díjjal jutalmazta hazánkat. Az 1993-ban alapított ETSC brüsszeli székhelyű független non-profit szervezet. Az ETSC közlekedésbiztonsági kérdésekben szakértői tanácsadást nyújt az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a tagállamok részére. 2007 óta minden év júniusában megszervezett konferenciáján hozza nyilvánosságra éves jelentésének eredményeit. A Tanács egyúttal PIN díjjal ismeri el a közúti biztonság területén kiemelkedő fejlődést elért országokat. Az állami beavatkozásoknak köszönhetően a közúti közlekedés biztonsága jelentősen javult, hiszen 2001. és 2011. között a közúti balesetben meghalt személyek száma több mint 48 százalékkal csökkent.⁶ A díjat odaítélő testület indoklásában kiemelte, az előrehaladás különösen elismerésre méltó annak fényében, hogy Magyarország uniós csatlakozását követően, 2004-ben vállalta az európai közlekedésbiztonsági célkitűzések teljesítését. A balesetek halálos áldozatainak számában 2010-re vállalt 30 százalékos csökkenést már 2009-ben elérte a bázisévhez, 2001-hez képest. A balesetekben elhunyt személyek száma pedig a további javulással tíz év alatt közel a felére csökkent Magyarországon.

Az ETSC kutatást végzett a sebesség és a baleseti arányok összehasonlításának tárgyában is, amely során megállapítást nyert, hogy a sebességhatár 20 százalékos túllépése a balesetek bekövetkezésének lehetőségét 100 százalékkal megnöveli, amely ismét alátámasztotta a szigorú szabályozás szükségességét. A közlekedési biztonság növelése érdekében modernebb, komplex megfigyelésre alkalmas traffipaxok telepítése valósult meg hazánkban.

Az Európai Bizottság ott lép közbe, ahol ennek az Európai Unió egésze szempontjából egyértelmű hozzáadott értéke van: például megteremti a jogalapot a több tagországot érintő közlekedési szabálysértések szankcionálásához, illetve műszaki biztonsági szabványokat határoz meg a közlekedési infrastruktúrára és a járművekre vonatkozóan. A Bizottság szorosan figyelemmel kíséri a helyzet alakulását, továbbá ösztönzi és elősegíti, hogy a tagállamok az adatok, ismeretek,

⁵ Tovább csökkent az áldozatok száma – <http://www.baleset-megelozes.eu/cikk.php?id=1118> (megtekintés időpontja: 2018. szeptember 10.)

⁶ PIN Award 2012 díj Magyarországnak! <http://www.baleset-megelozes.eu/cikk.php?id=590> (megtekintés időpontja: 2018. október 24.)

tapasztalatok és bevált gyakorlati módszerek megosztása révén javítsák teljesítményüket.⁷

Álláspontunk szerint az önkéntes jogkövetés hiányában szükséges egy hatékony állami beavatkozás az emberi életek védelme érdekében. Ezért is különösen fontos mindenki számára a balesetek megelőzése. Egy ilyen kiemelt társadalmi érdek védelmére a jogalkotó egy rendkívüli szankciórendszert vezetett be, amely szokatlan módon – de összhangban az automatizált döntéshozatal működésével – az objektív felelősségvállalási modellre épül. A következőkben a rendszer szankcionálását és működését kívánjuk bemutatni.

2. Az objektív felelősség intézménye

A közlekedési szabályszegések terén az objektív felelősségen alapuló szabályozás alkalmazása valósul meg. Az említett szabályozást a Kormány 2007. évi „Nulla tolerancia a közlekedésbiztonságban” programjával vezette be. A cselekvési terv részeként több jogszabály módosítása történt meg, melynek során bevezetésre került az objektív felelősségen alapuló közlekedési közigazgatási bírság.⁸

A program meghirdetésének előzménye az volt, hogy az elmúlt évtizedekben jelentős mértékben megnövekedett a közúti közlekedésben részt vevők száma, a gépjárművek napi rendszerességgel történő használata állandósult, melynek következtében a közúti közlekedési szabályszegések száma is folyamatosan növekedett. A program meghirdetésekor a miniszterelnök beszédében kiemelte: „Nem tűrhetjük, hogy évente több mint 1200 ember hal meg és 30 ezer ember sérül Magyarországon közlekedési balesetben. Eközben 100 ezer gyorsajtás miatti feljelentésnek a jelenlegi szabályozási keretek között nem lehet érvényt szerezni.”⁹

Az objektív felelősség bevezetése Európa-szerte a megállítás nélküli közúti ellenőrzések, valamint az automata sebességmérők elterjedésével függ össze. Az automata sebességmérések zömmel gyorsforgalmi utak, vagy nagy forgalmú főútvonalak mellé telepített eszközökkel történnek, melynek során esetében megállítási ellenőrzésre általában nem kerül sor, így a jogsértő járművezető kiletének megállapítása legfeljebb utólag, a jármű üzemben tartójának bevonásával történhet.¹⁰

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) és az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Kkt.mód.) a gyakran előforduló, a jogalkotó által fokozottan

⁷ Közúti közlekedésbiztonság: a legfrissebb statisztikák alapján van még mit tennünk a halálos kimenetelű balesetek számának csökkentéséért – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-863_hu.htm (megtekintés időpontja: 2018. október 16.)

⁸ Barabás Gergely – Barta Attila – Bándi Gyula – Bencsik András – Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Fábián Adrián – Forgács Anna – Gerencsér Balázs Szabolcs – Gyurita Rita – Hajasné Borsa Dominika – Hulkó Gábor: *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2013. 586-590. o.

⁹ Az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXV. törvény indokolása

¹⁰ Az objektív felelősség bevezetésének előzményeit lásd még: <http://www.baleset-megelozes.eu/cikk.php?id=680> (megtekintés időpontja: 2018. augusztus 30.)

veszélyesnek tekintett szabályszegések esetén írta elő a kijelölt megyei rendőr-főkapitányságok számára közigazgatási bírság kiszabását. A Kkt.mód.-hoz fűzött miniszteri indoklás szerint a módosítás célja a közlekedés biztonságának javítása, a halálos és személyi sérüléssel járó balesetek számának drasztikus csökkentése, valamint a kiszabott bírságok behajtási hatékonyságának növelése volt. 2008. május 1-től a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény alapján a gépjármű üzemeltetője felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel:

- a) a megengedett legnagyobb sebességre,
- b) a vasúti átjárón való áthaladásra,
- c) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,
- d) a gyorsforgalmi út leálló sávjának, leálló öblének igénybevitelére,
- e) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra,
- f) a természet védelmére,
- g) a díjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra,
- i) a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer keretében végzett mérés eredménye befolyásolásának tilalmára vonatkozó előírások betartására kerüljenek.¹¹

Amennyiben az egyes előírásokat megszegik, az üzemben tartóval, illetve a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben 10 000 forinttól 300 000 forintig, a d), valamint az i) pont szerinti esetben 10 000 forinttól 800 000 forintig terjedő közigazgatási bírságot kell kiszabni.

Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegét a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet határozza meg.

A hatályos jogszabályok nem teszik lehetővé a közigazgatási hatósági eljárásokban méltányosság gyakorlását emberileg méltányolható körülmények fennállása esetén sem, így a kiszabott bírság csökkentésére vagy annak elengedésére sincs lehetőség. Az üzemben tartó a hatályos jogszabályok szerint mentesül a kiszabott közigazgatási bírság megfizetése alól, ha a gépjármű – a szabályszegés időpontját megelőzően – jogellenesen került ki a birtokából és igazolja, hogy a jogellenességgel összefüggésben – a bírságot kiszabó határozat kézbesítését megelőzően – kezdeményezte a megfelelő hatóság eljárását. Az üzemeltető mentesül továbbá, ha a gépjárművet a szabályszegést megelőzően más természetes személy vagy nem természetes személy használatába adta, és ezt a használatba vevő személy eredeti teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozatával igazolja, vagy menetlevéllel, illetve fuvarlevéllel igazolja. Ezen esetekben a közigazgatási bírságot a használatba vevő személlyel szemben kell kiszabni.¹²

¹¹ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21.§

¹² A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/A.§

Ahhoz, hogy az objektív felelősség mibenlétét megértsük és vizsgálni tudjuk, elengedhetetlenül fontos, hogy a jogrendszerbeli helyét meghatározzuk.

3. A közigazgatási jogi szankció

A közigazgatási jogi szankció fogalmára nincs egységesen elfogadott definíció, jelen tanulmányban a Gajdusчек Gyögy által meghatározott rendszert, illetve annak fő elemeit kívánom bemutatni:

- a) „A szankció mindig valamely jogsértésre reagál – de természetesen a jogsértést csak akkor követi szankció, ha ez az állam tudomására jut.
- b) A szankcióval hátrányt okoznak a jogsértőnek – de nem minden hátrányokozás szankció.
- c) A szankció mögött, vagy magában a szankcióban közvetlenül mindig jelen van az állam kényszerítő ereje, bár általában csak végső fenyegetésként.
- d) A szankciókivetés joghoz kötött; feltételezi, hogy a jogszabályban erre feljogosított szerv, jogszabályban meghatározott feltételek esetén, megfelelő eljárásban, jogszabályban meghatározott típusú és mértékű szankciót alkalmaz.

(A fentiekén túl lényeges még a bírósági felülvizsgálat lehetősége.)¹³

Különbséget tehetünk továbbá, a szervi – a szankciót alkalmazó közigazgatási szervek –, illetve a normatív – a közigazgatási jogba való tartozás – szerint. A szervi meghatározási kísérlet, könnyen belátható, hogy nem vezet pontos eredményre, mivel egyrészt a közigazgatási szervek más jogágba tartozó szankciókat is alkalmaznak, másrészt a közigazgatási szankciókat, nemcsak a közigazgatási szervek alkalmazzák.

A fentiekből megállapítható, hogy a legfontosabb jellemzői a szankciónak, hogy jogszabályban felhatalmazott szervek által, a megfelelő eljárásban alkalmazott, hátrányt okozó, jogsértésre reagáló, közhatalommal kikényszeríthető büntetési elem. A szankciók rendszerét Kis Norbert – Nagy Marianna¹⁴ által meghatározottak szerint az alábbiakban összegezzük: A leggyakoribb csoportosítás a szankciók *eszközrendszere* szerinti felosztás, amely szerint három pillért különíthetünk el egymástól.

Az első pillért a *szabálysértések* alkotják, amelyek jogági elhelyezkedése vitatott, mivel mind a büntető-, mind a közigazgatási jogra jellemző elemek megjelennek bennük. Büntetőjog részének tekintendők a kriminális színezetű tényállások alkalmazása miatt, azonban a közigazgatási joghoz kötődés is legalább ilyen erős, mivel büntetőeljárás típusú eljárást használnak. Közigazgatási érdeket érvényesítő tényállásokat szabályoznak, továbbá a szabálysértéseket érvényesítő fórumrendszert a közigazgatási szervezetrendszer adja.

¹³ Gajdusчек György: A közigazgatási bírságolás modellezése. in: *Jogtudományi közlöny* LXII. évf. 2007/12. 548. o.

¹⁴ Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007. 27-28. o.

A második pillér az *anyagi jogi bírságok* köre, melyek nem rendelkeznek egységes szabályozással. Ezen bírságok jellemzője, hogy közigazgatási szervek által történik kiszabásuk, amelyek valamely ágazati törvényben vagy végrehajtási rendeletben foglalt kötelezettség megszegését pénzfizetési kötelezettséggel szankcionálják, de nem tekinthetők a korábbi közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) végrehajtási bírságainak. Az anyagi jogi bírságok objektív alapúak, továbbá természetes személyek ellen és szervezetekkel szemben is kiszabhatók.

A harmadik pillért az *egyéb közigazgatási szankciók* csoportja alkotja. Ezek olyan jogkorlátozások, amelyek kezdetektől részei a közigazgatási jognak és önállóan vagy bírságok mellett is alkalmazhatók. A leggyakrabban alkalmazott egyéb közigazgatási szankciók például az intézménybezárás, elkobzás, engedély felfüggesztése határozott vagy határozatlan időre, engedély visszavonása stb.

Ebben a felosztásban a közlekedési bírságok az anyagi jogi bírságok körébe tartoznak, mivel kiszabásuk során közigazgatási szerv a közlekedési igazgatási ágazat törvényi felhatalmazás alapján kiadott végrehajtási rendeletében foglalt kötelezettség megszegését pénzbírsággal szankcionálja, amely – bár korábban alapvetően a Ket-en alapuló eljárásban történt, – nem tekinthető a Ket-szerinti végrehajtási bírságnak.

A közlekedési bírságok alapvetően objektív alapúak, azaz kiszabásukhoz elegendő pusztán a normasértés, továbbá természetes személyek ellen és szervezetekkel szemben is kiszabhatók. A második csoportosítási módszer szerint megkülönböztethetünk *represszív és nem represszív* szankciókat. A represszív szankció célja a büntetés, míg ezzel ellentétben a nem represszív szankció célja az eredeti állapot helyreállítása, a reparáció. A közigazgatási jogban azonban sokszor az eredeti állapot helyreállítása nem elegendő, ugyanis itt a cél a társadalmi viszonyok aktív alakítása.

E felosztás szerint a közlekedési bírságok a represszív szankciók körébe tartoznak, mivel represszióval – a büntetéssel való elrettentéssel – kívánnak a jogkövető magatartás irányába hatni. Különbséget tehetünk *szubjektív és objektív* szankciók között is, ahol a csoportosítás alapja a jogsértőnek a jogsértéshez való tudati viszonya. A szubjektív szankciók esetében a felelősség megállapításához feltétel a jogsértést elkövető személynek valamilyen – jogszabály által meghatározott – szubjektív viszonyulása a normasértéshez. (Így például a szabálysértési felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha az elkövető szándékosan vagy gondatlanul járt el a szabálysértési tényállás megvalósításakor, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti.¹⁵) Ezzel szemben objektív jellegű a szankció, ha annak kiszabásához nem vizsgálendő a jogsértő személy tudattartalma, pusztán a jogszabálysértés ténye maga után vonja a szankcionálást. Ebből a szempontból a közlekedési bírságok objektív jellegűek, kiszabásukkor nincs jelentősége az elkövető szubjektív tudattartalmának a normaszegésben.

¹⁵ Lásd a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2. § (1) bekezdését.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a szabálysértési és a közigazgatási bírságok *közös jellemzője*, hogy közigazgatási anyagi jogi norma megsértése miatt büntető (represszív) jellegű szankciók. Akár ugyanazon jogszabály egyik rendelkezéseinek megszegése szabálysértési pénzbírságot vagy helyszíni bírságot, míg másik rendelkezéseinek megsértése közigazgatási bírságot von maga után.¹⁶ Erre tipikus példa a közlekedési szabályok megsértése: a KRESZ 14. § (1) bekezdés n) pontja szerinti „Mindkét irányból behajtani tilos” tábla rendelkezésének megsértése közigazgatási bírságot, míg például a KRESZ ugyanazon bekezdésének r) pontjában szereplő „Tehergépkocsival behajtani tilos” tábla megszegése szabálysértési felelősségre vonást eredményez.

A szabálysértési és a közigazgatási eljárás összehasonlítása esetén a következő lényeges különbségeket ismerhetjük fel:

Elkövető személye. Természetesen számos különbség van, de talán a legfontosabb az, hogy közigazgatási bírságolás esetén a hatóságnak nem kötelessége felderíteni a szabályszegés tényleges elkövetőjének kilétét, mivel az üzemeltető mögöttes felelőssége megállapítható, ha a jogszabályban meghatározott módon nem tudja magát kimenteni a felelősség alól.

Ezzel ellentétben szabálysértési felelősségre vonásra kizárólag a szabálysértés tényleges elkövetőjével szemben kerülhet sor, s amennyiben e személy kiléte nem állapítható meg, a szabálysértési eljárás megszüntetésre kerül.

A bírság kiszabása. A közigazgatási bírságolás tárgyában megindult hatósági eljárás során – mint ahogy az a nevéből is adódik – szankcióként figyelemztetés, bírság, elkobzás vagy jogszabályban meghatározott egyéb szankció alkalmazható. A szabálysértési felelősségre vonás során azonban a Szabs.tv. által biztosított változatosabb szankciórendszerből választhat a szabálysértési hatóság (pl. büntetesként közérdekű munka, intézkedésként járművezetéstől eltiltás, vagy csupán figyelemztetés).

Fontos körülmény, hogy közigazgatási bírságolás során a felelősség megállapítása esetén nincs mérlegelési lehetősége az eljáró hatóságnak a bírság kiszabásának ténye, sem annak összege tekintetében. A hatóság a bírságot köteles kiszabni, amelynek összege is az egyes szabályszegések fajtája szerint tételesen meghatározásra került az irányadó jogszabályokban.

Ezzel szemben a Szabs.tv. mérlegelési lehetőséget biztosít a szabálysértési hatóság számára annak eldöntésében, hogy a megállapított szabálysértési felelősség az eset összes körülményét figyelembe véve milyen szankció alkalmazását igényli. Ez alól csak az jelent kivételt, hogy egyes közlekedési szabálysértésekre a jogalkotó fix összegben határozta meg a szabálysértési pénzbírság mértékét, amelytől a szabálysértési hatóság pénzbírság kiszabásakor nem térhet el.¹⁷ Utóbbi szabálysértések esetén is dönthet azonban úgy a

¹⁶ Tisza Tamás: Észrevételek a közlekedési szabályszegések közigazgatási büntetőjogi felelősségről – avagy a közigazgatási bírság, mint a jogkövetés Janus-arcú öre, in: *Ügyészek Lapja: 2010 – Ügyészek Konferenciája*, 75.o.

¹⁷ Lásd az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendeletet.

szabálysértési hatóság, hogy az eset összes körülményére tekintettel pénzbírság helyett más szankciót (pl. csupán figyelmeztetést) alkalmaz.¹⁸

Bírság végrehajtása. A közigazgatási bírság esetében a vagyoni végrehajtás az egyetlen lehetőség a tartozás behajtására. Szabálysértési pénzbírság meg nem fizetése esetén a pénzbírságot a bírság elzárásra változtathatja át.

Eljárási szempontok. Jelentős különbségek mutatkoznak a két eljárás között is. Amíg a szabálysértések elbírálása a büntetőeljárás garanciarendszert alkalmazó Szabs.tv. rendelkezései szerint történik, a teljes érdemi bírósági felülvizsgálat (bírói igazságszolgáltatás) lehetőségével, addig a közigazgatási bírságok kiszabása a 2017. december 31-ig indult eljárások tekintetében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, míg a 2018. január 1. után indult és megismételt eljárásokat az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alapján kell lefolytatni.

Mentesülési lehetőségek

A hatósági eljárásban a szabálysértési eljárással ellentétben nem érvényesül teljes körűen az ártatlanság vélelme. Ez leginkább az objektív felelősség esetében, mégpedig itt a kimentési lehetőségnél a legszembetűnőbb, ugyanis az eljárásnak mindig van felelőse, mégpedig az üzemtartó. A felelősség alóli mentesüléshez neki kell bizonyítania, hogy nem ő követte el a szabályszegést. A bizonyítási teher tehát megfordul az objektív felelősség törvényi vélelme folytán (a vélelem az, hogy a jármű vezetője az üzemtartó volt). Az üzemben tartó bizonyítási eszközei nem kötetlenek, nincs szabad védekezési joga, mert csak a törvény által meghatározott okirati bizonyítékok bemutatása eredményezi a felelősség alóli mentesülést. A fentiekből megállapítható, hogy a törvény lehetőséget biztosít a mentesülésre, amennyiben a meghatározott feltételek teljesülnek.

Az ismertetett rendelkezésekből tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a közigazgatási bírságolás alanya kedvezőtlenebb körülmények között találja magát, mintha a szabályszegést szabálysértési eljárásban, annak büntetőjogi jellegű garanciarendszerében bírálnák el.

Az objektív jellegű közlekedési közigazgatási bírság 2007-es bevezetése nagy felzúdulást és vitákat keltett a szakmai közvéleményben is. Nem csak kritikai jellegű publikációk születtek, de az állampolgári jogok biztosa is foglalkozott a kérdéssel, majd pedig 2009-ben a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló számos indítvány, valamint folyamatban levő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezésekre tekintettel az Alkotmánybíróság is alaposan megvizsgálta 60/2009.(V.28.) számú határozatában a jogi szabályozás alkotmányosságát, amellyel kapcsolatban részletesen¹⁹ kifejtette álláspontját.

A legtöbb kritika a mentesülési lehetőségek szűk körét érintette. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a támadott jogi konstrukció ellentétes-e a jogállamiság követelményével abból az okból, hogy - kimentés sikertelensége

¹⁸ Balás Endre: *A közigazgatási szabályszegések szankciórendszere*,

https://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=4130 (megtekintés időpontja: 2018. október 1.)

¹⁹ A 60/2009.(V.28.) AB határozat terjedelme 34 o.

esetén - az üzemben tartó a gépjárművet ténylegesen használó magatartásáért felel, amit a konkrét szabályszegés során nem tud befolyásolni.²⁰

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az úgynevezett „objektív felelősség” intézménye, azaz a jogsértés üzemben tartó általi elkövetésének vétele - biztosítva a vélelem megdöntésének lehetőségét - nem ellentétes a jogállamisággal.

A Kkt. 21. § (1) bekezdésében felsorolt magatartások túlnyomó részének megvalósítása esetén a közúti közlekedésben szükségszerűen olyan veszélyhelyzetek következnek be, melyek nemcsak közvetve, de közvetlenül is alkalmasak arra, hogy súlyos károkat okozzanak, adott esetben a közlekedésben részt vevő „törvénytisztelő” személyek életét, testi épségét fenyegetse (megengedett legnagyobb sebesség túllépése, a vasúti átjárón való áthaladás szabályainak megszegése, a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseinek figyelmen kívül hagyása, az autópálya leállósávjának igénybevétele vonatkozó szabályok megszegése, a behajtási tilalommal, a kötelező haladási iránnyal kapcsolatos szabálysértés). A veszélyhelyzetek és károk megelőzése érdekében nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok minden egyes közlekedő általi betartásához és az állam általi szigorú, következetes betartatásához. A közlekedési jogi normák (mint a közlekedési morál minimuma) tényleges érvényesítéséhez nélkülözhetetlenek a jogérvényesítő szankciók, azok kilátásba helyezése és tényleges - kikerülhetetlen - kiszabása, már a szabályszegés tényére alapozva. Ehhez pedig elengedhetetlenül szükséges, hogy valaki a szabályszegő magatartásért felelősséget viseljen, hogy se a felelős személy, se a felelősség ne „tűnhessen” el.

Az üzemben tartót tehát egyfelől - általánosságban, a veszélyes üzem működtetéséből adódóan - fokozott gondossági kötelezettség terheli. Fokozottan felel a közlekedési szabályok betartásáért. E körben felel azért, hogy ő maga, valamint az ő jogán a gépjárművet használó személy is jogkövető magatartást tanúsítson. A jogalkotó a támadott megoldás keretében azt vélelmezi, hogy a szabályszegés elkövetésének idején a gépjárművet az üzemben tartó vezette. E vélelem azonban az üzemben tartó részéről megdönthető. Abban az esetben pedig, ha a felelősség alól magát kimenteni nem tudja, viselnie kell annak a vélelemnek a terhét, hogy a szabályt saját magatartásával ő maga szegte meg, hiszen a felelősséget másra sikeresen áthárítani nem tudta. A felelősségre vonás jelen szabályozási környezetben azonban (különös tekintettel a kimentési okok természetére) szorosan az elkövetett szabályszegéshez és nem pusztán az üzemben tartáshoz kapcsolódik.

A fent kifejtettek alapján a jogalkotó mérlegelési szabadságába tartozik annak eldöntése, hogy – alkotmányos keretek között – milyen felelősségi alakzatot alkot, figyelembe véve annak a jogágnak a sajátosságait, melyben azt elhelyezi. Lehetősége van azonban arra is, hogy az új társadalmi jelenségekre reagálva a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alkosson, az alkotmányos garanciák szigorú érvényesülését biztosítva. Ennek során figyelembe vehet azonban a fenti

²⁰ Jelen tanulmányban terjedelmi okok miatt nem kerül elemzésre a 60/2009. (V.28.) AB határozat teljes szövege.

szempontokon túl olyan tényezőket is, melyek elősegítik a felelősségre vonás hatékonyabb érvényesítését. A jogkövetkezmény hatékonysága elsősorban a felelősségre vonás elkerülhetetlenségén múlik, mely tény nem sérti a jogbiztonság követelményét, hanem éppen ellenkezőleg, a jogkövető magatartásra ösztönzés révén alkotmányosnak tekinthető.

A jogsértés tényére és az üzemben tartói minőségre alapozott, a jogsértő bűnösségétől, illetve vétkeességétől független felelősségre vonás önmagában nem alkotmányellenes, nem eredményez törvénysértő helyzetet, az igazságos és világos kritériumon (a felelősségi vélelmen) alapul, továbbá a vélelem a törvényi keretek között megdönthető.

4. Automatikus döntéshozatali eljárás

A Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontok működése az automatikus döntéshozatali eljárásra épül, amelyet az Ákr. alapján a sommás eljárás speciális módozatának tekinthetünk. Mindkét eljárástípus az ügyek gyors lezárását teszik lehetővé, ha a törvényben meghatározott feltételek teljesülnek.²¹ Az Ákr. a közigazgatási eljárás három fajtája – az automatikus döntéshozatali eljárás, a sommás, illetve a teljes eljárás – közül elsőként az automatikus döntéshozatali eljárást szabályozza, amely a hiánytalanul előterjesztett kérelmek esetén a leggyorsabb ügyintézési típus. A döntéshozatal ezen esetben elektronikus ügyintézéssel, emberi közbeavatkozás nélkül történik. Az Ákr. 40. §-a szerint automatikus döntéshozatalnak csak akkor van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, szükséges továbbá, hogy a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére álljon, a döntés meghozatala mérlegelést ne igényeljen és az ügyben ne legyen ellenérdekű ügyfél. Esetünkben a hivatalbóli döntéshozatal automatikus lefolytatása e szabályok szerint az Ákr. 104. § (6) bekezdése alapján történik.

Ezen eljárás típus két előzménye a sommás eljárás, amelyet a Ket.-be a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény iktatta be 2016. január 1-jei hatállyal, és az automatizált eljárást lehetőségét megteremtő 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.). A jogalkotó indokolása szerint azon eljárásokban, amelyekben a kérelem előterjesztésekor a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ a hatóság rendelkezésére áll, tehát a tényállás további tisztázására, bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség, indokoltnak tartotta a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben meghatározott és a gyakorlatban is bevált szabályozáshoz hasonló eljárási típus kialakítását. Ennek következtében azon esetekben, amikor a döntés meghozatalához minden szükséges feltétel a hatóság rendelkezésére áll a hatóságnak azonnal – de legkésőbb nyolc napon belül – döntést kell hoznia, a feltételek hiányában pedig az eljárás az általános szabályok szerint teljes eljárásként folytatható. A sommás

²¹ Hajas Barnabás – Huszárné Oláh Éva – Kalas Tibor – Kárpáti Magdolna – Kurucz Krisztina – Lapsánszky András – Mudráné Láng Erzsébet – Petrik Ferenc – Rothermel Erika – Sugár Tamás: *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, HVG Orac, Budapest, 2017., 120-125. o.

eljárással ellentétben az automatikus döntéshozatali eljárás ügyintézési határideje huszonnégy óra. Az automatikus döntéshozatal konkrét eseteit nem lehetséges az általánosság szintjén meghatározni, azt minden esetben az egyes, ágazati jogszabályok teszik meg.²² A döntéshozatal menetét és technikáját, azonban az Eüsztv. szabályozza. Az Eüsztv. 11. §-a szerint a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv az eljárást automatikus döntéshozatal útján folytatja le. Az automatikus döntéshozatal esetén az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvitel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel.

A 11. §. (2) bekezdése értelmében a kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárás során az ügyfél az elektronikus azonosítást követően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét. Az Eüsztv. kötelezi az elektronikus ügyintézészt biztosító szerveket, hogy a honlapjukon valamint a személyes ügyintézési felületükön is elérhető módon tegyék közzé az alkalmazott döntéshozatali eljárás módszertanát és lényeges szabályait.

Úgy gondoljuk nem véletlen, hogy az új közigazgatási eljárási szabályok megalkotásánál fontos szempont volt az eljárások hatékonyabbá, gyorsabbá tétele, hiszen azok elhúzódása komoly kritikaként jelentkezett a hatóságok irányába. Az automatikus döntéshozatali eljárás a problémák kiküszöbölése érdekében egy megfelelő megoldásként áll a hatóságok rendelkezésére, amelyet véleményünk szerint érdemes lenne még több hatósági ügyre kiterjeszteni.

5. Összegzés

Jelen tanulmányban a Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontok működését és az irányadó jogszabályokat tekintettük át, amely vizsgálat során a következő megállapításokra jutottunk.

A közigazgatási bírságolás bevezetésekor meghirdetett program hasznos célt szolgált, az addigi szabálysértési jogi szankcionálás megváltoztatása indokolt elgondolás volt. Magyarországon súlyos problémák jelentkeznek a közlekedési morállal kapcsolatban, melyet alátámasztanak a rossz közúti baleseti statisztikák is, és a szabálysértési eljárás szabályai nagyfokú mentesülési lehetőséget adtak az ismeretlen szabálysértőknek. A kiépített ellenőrző pontok nagymértékben hozzájárulnak az okos közlekedési alrendszerek fejlesztéséhez, mivel az okos város projekteknek nemcsak az a feladata, hogy megkönnyítsék a mindennapjainkat, hanem, hogy az egyes társadalmi problémákra is reagáljanak – jelen esetben a közúti balesetek számát csökkentsék.

A közigazgatási szankciórendszer vizsgálata alapján megállapíthatjuk, hogy a közlekedési szabályszegések objektív alapú közigazgatási bírságolása komplex jellegű jogviszonyt képez, amelyben több jogág jellemzői is megjelennek. Az

²² Mátyás Ferenc: Átalakul a közigazgatási eljárás <https://jogaszvilag.hu/szakma/atalakul-a-kozigazgatasi-eljaras/> (megtekintés időpontja: 2018. október 15.)

objektív felelősséget megállapító szabályozás az Alkotmánybíróság döntése alapján nem ütközik az Alaptörvénybe, azonban a szabályozás céljára, a közigazgatási bírság represszív jellegére tekintettel – mely szerint büntetéssel szorít a normakövetésre – a jogalkotó részéről elvárható lett volna mind az ésszerűség, mind a társadalom igazságérzetének szem előtt tartása végett, hogy a mentesülés feltételeit szélesebb körben, a jogszabálysértés valamilyen szubjektív kritériumaira alapozva határozza meg.

Az Ákr. által alkalmazott automatikus döntéshozatali eljárás a Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontok vonatkozásában kifejezetten jó megoldás. Az említett eljárás típus biztosítja, hogy az ügyekben a lehető leggyorsabban, emberi közbeavatkozás nélkül döntés születessen. A tanulmány elején előre vetítettük, hogy két, első ránézésre nehezen összeillő jelenséget fogunk vizsgálni, amelyek mégis a VÉDA rendszer keretében egymást kiegészítve új és hatékonyabb szintre emelték a közúti ellenőrzést. Esetünkben a sokat támadott objektív felelősség egyik hozadéka, hogy a döntéshozatali eljárásból kiiktatta a felelősség megállapításának kérdését, amellyel utat nyitott az automatikus döntéshozatal előtt. Szerencsés együttállás volt, amikor egy indokolható társadalmi érdek (nevezetesen az emberi élet védelme) mellett a hatékonyság és célszerűség találkozott, és a konvergens hatások eredményeként megnyílt a lehetőség az infokommunikációs technológiák nyújtotta lehetőségek kihasználásának.

Megítélésünk szerint önmagában az automatizált döntéshozatal lehetősége még nem lett volna elég erős indok a felelősségi rendszer ilyen átalakításához, annak ellenére, hogy a hatékonyság mellett szólt volna. Egy példa alapján nem szabad általános következtetéseket levonni, és az Ákr. jelenlegi szabályozása is szűken értelmezi az automatikus döntéshozatal lehetőségeit, azonban még így is kijelenthető, hogy önmagában a hatékonyság lehetősége még kevés az emberi beavatkozás nélküli döntéshozatal széleskörű alkalmazásához.

Napjainkban rengeteg modern informatikai és kommunikációs eszköz, szerkezet vesz minket körül, millió adat áll a rendelkezésünkre, azonban nem az okos megoldások megtalálása okozza a nehézséget, hanem ezek összekapcsolása és rendszerben való használata. Az okos megoldások és okos város programok célja, hogy rendszerbe kötve csatornázzák be az életünkbe az infokommunikációs eszközök nyújtotta új megoldásokat, és így hasznosítsuk azokat mindennapi életünk során. A smart city programokat komplex rendszernek tekinthetjük, amelyekben kiemelt szerepet kapnak a közlekedés fejlesztése iránti törekvések. Az okos városok működéséhez szükséges technikai lehetőségek már most adóttak, azonban a jogszabályi háttér a legtöbb esetben kimunkálásra vár.

Utolsó gondolatként pedig tekintsünk a nem is olyan távoli jövőbe, mert megítélésünk szerint a technológia további fejlődése ezt az egész problémakört teljesen más megvilágításba fogja helyezni. Gondoljunk csak például az önvezérlő járművekre, amelyek már a következő években megjelenhetnek²³, vagy a döntési

²³ Lásd az Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban c. COM(2018) 283 final

mechanizmusokat, és így a szabályozást is hamarosan átformáló mesterséges intelligenciára.²⁴

²⁴ Európai Bizottság: Mesterséges intelligencia: a Bizottság felvázolja a beruházás ösztönzésére és az etikai iránymutatások kidolgozására vonatkozó európai megközelítést [europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3362_hu.pdf](https://european-council.europa.eu/media/eu-press-release_IP-18-3362_hu.pdf) (megtekintés időpontja: 2018. október 21.)